Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/1878

24. 02. 88

Sachgebiet 204

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Frau Dr. Däubler-Gmelin, Dr. Penner, Bachmaier, Klein (Dieburg), Dr. Pick, Dr. Schöfberger, Schmidt (München), Schütz, Singer, Stiegler, Wiefelspütz, Dr. de With, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD — Drucksache 11/173 —

Datenschutz im Strafverfahren

Der Bundesminister der Justiz hat mit Schreiben vom 23. Februar 1988 die Große Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

1. „Im Mittelpunkt der grundgesetzlichen Ordnung stehen Wert und Würde der Person, die in freier Selbstbestimmung als Glied einer freien Gesellschaft wirkt" (BVerfGE 65, 41). Das Persönlichkeitsrecht des einzelnen schließt das Recht ein, selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden. Unter den heutigen und künftigen Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung bedarf diese Befugnis im besonderen Maße des Schutzes. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht ist in unserer Zeit zur Bewahrung von Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit so nötig wie der Schutz der klassischen Bürgerrechte. Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag bejaht den vom Grundgesetz geforderten und vom Bundesverfassungsgericht bestätigten Grundrechtsschutz für persönliche Daten.

2. Ein Gegensatz zwischen Rechtsstaatlichkeit und Datenschutz einerseits und einer wirksamen Kriminalitätsbekämpfung andererseits besteht nicht. Die Strafverfolgungsbehörden sind zur erfolgreichen Kriminalitätsbekämpfung darauf angewiesen, daß die Bürger ihnen vertrauen. Dann sind sie bereit, Staatsanwaltschaft und Polizei zu unterstützen und ihnen die Hinweise zu geben, ohne die eine wirksame Kriminalitätsbekämpfung nicht möglich ist. Strafverfolgungsbehörden, die sich über die Grundrechte der Bürger hinwegsetzen und die den Schutz persönlicher Daten nicht respektieren, werden das Vertrauen der Bürger verlieren. Sie stehen bald vor einer Mauer des Schweigens und der Verweigerung. Deshalb gibt es keinen Widerspruch zwischen einer effektiven und einer die Rechte der Bürger wahrenden rechtsstaatlichen Strafverfolgung. Rechtsstaatlichkeit ist Voraussetzung und Garant für die erfolgreiche Arbeit der Strafverfolgungsbehörden.

3. Die Informationserhebung und -verarbeitung muß auf eindeutige und sichere Rechtsgrundlagen gestellt werden. Gerade im Tätigkeitsbereich der Strafverfolgungsbehörden darf es „rechtsfreie" Räume nicht geben. Eingriffe in Rechte der Bürger bedürfen einer Befugnisnorm. Der Bürger muß aus dem Gesamtsystem der Regelungen sowohl die Aufgabenbereiche und Befugnisse der einzelnen Behörden wie auch deren Abgrenzung und gegebenenfalls Zusammenarbeit erkennen können.

   Die Rechtsgrundlagen müssen strengen rechtsstaatlichen Erfordernissen genügen. Es ist zu beachten, daß

a) Voraussetzungen und Umfang des möglichen Eingriffs durch Gesetz eindeutig und für den Bürger verständlich festgelegt sind (Prinzip der Normenklarheit);

b) die Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und die Weitergabe von Daten auf das erforderliche Maß begrenzt werden (Prinzip der Verhältnismäßigkeit);

c) durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorschriften der Gefahr einer Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung soweit wie möglich vorgebeugt wird.

Persönliche Daten dürfen nur für die Zwecke verwendet werden, zu denen sie nach dem Gesetz erhoben und verarbeitet werden dürfen. Eine Befugnisnorm zur Datenerhebung berechtigt noch nicht ohne weiteres zur nachfolgenden Speicherung, Verarbeitung und Weitergabe. Auch für diese zusätzlichen Inanspruchnahmen personenbezogener Daten sind gesetzliche Regelungen erforderlich, die jeweils den erwähnten verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen müssen. Hieraus folgt, daß an die Stelle des früher als selbstverständlich hingenommenen Datenverbundes und Datenaustausches zwischen staatlichen Stellen das Gebot der Zweckbindung und das Verbot der zweckfremden Verwendung personenbezogener Daten sowie die informationelle Gewaltentrennung zwischen den staatlichen Institutionen getreten sind.

4. Von diesen Ausgangspunkten her sind die Vorschriften der StPO und Justizverwaltungsvorschriften für das Strafverfahren zu novellieren, damit dem informationellen Selbstbestimmungsrecht volle Geltung verschafft wird. Im Strafverfahren herrscht weitgehend ein Zwang der Betroffenen zur Offenbarung persönlicher Umstände. Die vom Bundesverfassungsgericht angestellten Erwägungen haben bereits Eingang in die Rechtsprechung anderer Gerichte gefunden, auch im Bereich der Ermittlungstätigkeit von Strafverfolgungsbehörden. So hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof (NJW 1986, 915) für das Anlegen und Führen von kriminalpolizeilichen personenbezogenen Sammlungen unter Hinweis auf das Volkszählungsurteil eine ausreichende gesetzliche Grundlage gefordert. Ebenso hat das OLG Hamm (NStZ 1986, 236) für das Recht Dritter auf Einsicht in Verfahrensakten aufgrund des Volkszählungsurteils eine ausreichende gesetzliche Grundlage für notwendig erachtet.

   Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Sicherung des Datenschutzes auch im Strafverfahren würde verfehlt, wenn entweder aus datenschutzfremden Erwägungen heraus eingefahrene Praktiken im nachhinein vom Gesetzgeber lediglich sanktioniert oder eingetretene Fehlentwicklungen durch Gesetz fort- und festgeschrieben würden. Die Bundesregierung hat es bisher nicht vermocht, den Entwurf einer StPO-Novelle nach Datenschutzgesichtspunkten vorzulegen. Damit mißachtet sie die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.

   Statt eines Gesamtkonzeptes zur Novellierung der StPO unter Datenschutzgesichtspunkten setzte die Bundesregierung mit der Verabschiedung des Schleppnetzparagraphen (§ 163 d StPO) eine isolierte Änderung der StPO durch, mit der die Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden zu Lasten persönlicher Datenschutzrechte unverhältnismäßig ausgeweitet werden.

5. Nicht abzusehen ist ferner, ob, mit welchem Inhalt und wann die „Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen" (MiStra), die „Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten" (RiVASt) und auch die „Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen" (MiZi) unter Berücksichtigung des informationellen Selbstbestimmungsrechts Betroffener neu gefaßt und diese Materie soweit erforderlich gesetzlich geregelt werden soll. Darauf, daß insoweit gesetzliche Grundlagen fehlen, ist die Bundesregierung wiederholt vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz hingewiesen worden. Zwar wurde im September 1986 ein Diskussionsentwurf eines Justizmitteilungsgesetzes vom Bundesjustizminister vorgestellt. Jener wird jedoch nach Ansicht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht im sog. Volkszählungsurteil aufgestellt hat, nicht ausreichend gerecht.

Wir fragen die Bundesregierung:

A. Grundsätze

1. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die praktische Anwendung bestimmter Ermittlungsmethoden und Fahndungsmittel durch Strafverfolgungsbehörden nicht mehr vereinbar ist mit den vom

Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil aufgestellten Grundsätzen? Bei welchen Ermittlungsmethoden und Fahndungsmitteln ist das der Fall?

2. Sollten diese Ermittlungsmethoden und Fahndungsmittel nach Auffassung der Bundesregierung gleichwohl noch angewandt werden? Auf welcher Rechtsgrundlage?

3. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß ein wirksamer Datenschutz, der dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung trägt, durch die Strafverfolgungsbehörden nur innerhalb eines in sich geschlossenen gesetzgeberischen Gesamtkonzepts, das eine Novelle der StPO und einschlägiger Justizverwaltungsvorschriften einschließt, verwirklicht werden kann?

4. Widerspricht es einem solchen Gesamtkonzept, wenn den Strafverfolgungsbehörden punktuell für bestimmte Ermittlungsmethoden und Fahndungsmittel zusätzliche gesetzliche Befugnisse erteilt werden?

5. Welche Datensammlungen bei Polizei- und Justizbehörden sieht die Bundesregierung als entbehrlich an? Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß bei einer Novellierung der StPO unter Datenschutzgesichtspunkten dem Grundsatz Rechnung getragen werden muß, daß die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten auf das „erforderliche Minimum" (BVerfGE 65, 46) beschränkt werden muß?

6. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß in den Polizeigesetzen grundsätzlich nur die Befugnisse der Polizei zur Gefahrenabwehr zu regeln sind und daß Vorschriften über die Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenverwertung zur Aufklärung von Straftaten und zur Strafverfolgung in das Strafverfahrensrecht gehören und nicht in das Polizeirecht?

7. Welche Abschnitte und welche Vorschriften der StPO sollen nach Auffassung der Bundesregierung im Hinblick auf die Datenschutzrechte von am Strafverfahren Beteiligten und von unbeteiligten Dritten geändert werden?

8. Teilt die Bundesregierung die in der Stellungnahme der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 24./25. November 1986 geäußerten Bedenken, eine Generalklausel betreffend die Datenverarbeitung in die StPO aufzunehmen?

9. Teilt die Bundesregierung die vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 65, 43) geäußerte Auffassung, daß derjenige, der damit rechnen muß, daß seine Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird, möglicherweise auf eine Ausübung seiner Grundrechte verzichten wird, und welche allgemeinen Folgerungen wird die Bundesregierung aus dieser Gefahr bei einer Novelle der StPO unter Datenschutzgesichtspunkten ziehen?

B. Befugnisse im Ermittlungsverfahren

1. Durch welche zusätzlichen bisher noch nicht in der StPO enthaltenen Vorschriften soll die StPO ergänzt werden, um dem informationellen Selbstbestimmungsrecht von Zeugen, Anzeigeerstattern, Hinweisgebern, Verletzten, Beschuldigten und Dritten genügen?

2. Wie sollen das Recht der Beweiserhebung und Beweisverwertung sowie die Öffentlichkeit des Strafverfahrens unter Datenschutzgesichtspunkten novelliert werden?

3. Wie sind die Befugnisnormen der StPO für die Ausschreibung des Beschuldigten zur Festnahme, insbesondere die Öffentlichkeitsfahndung, und für die Ausschreibung von Beschuldigten und Zeugen zur Aufenthaltsermittlung neu zu fassen? Welche Zweckbindungsregelungen sind im einzelnen vorzusehen?

4. Wie sind die Befugnisnormen der StPO über erkennungsdienstliche Behandlungen, insbesondere §§ 81b, 163bff. und 111 StPO, unter Datenschutzgesichtspunkten zu regeln?

5. Wie sind die Befugnisnormen der StPO über Beschlagnahme und Durchsuchung unter Datenschutzgesichtspunkten zu regeln?

6. Welchen Inhalt im einzelnen sollen die im „Problempapier" des Bundesjustizministers angesprochenen, im Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Regelung der rechtlichen Grundlagen für Fahndungsmaßnahmen, Fahndungshilfsmittel und für die Akteneinsicht

im Strafverfahren teilweise enthaltenen und vom Bundesjustizminister zur Diskussion gestellten Vorschriften über

— die (positive/negative) Rasterfahndung (systematisierte Fahndung),

— Spurendokumentationssysteme und andere automatisierte Sammlungen und Suchsysteme,

— die polizeiliche Beobachtung,

— den Einsatz von V-Personen, verdeckten Ermittlern, Informanten,

— die Informationsbeschaffung bei öffentlichen Versammlungen,

— kurz- und langfristige Observationen,

— den Einsatz besonderer technischer Hilfsmittel – wie lesende oder mithörende technische Geräte, Bildaufzeichnungen/Video – und anderen Mitteln mit besonderem Eingriffscharakter

— sowie die Vorschriften über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

erhalten?

7. Bei welchen (enumerativ aufzuführenden) Straftaten sollen die in Frage 6 aufgezählten Methoden und Mittel angewandt werden dürfen?

8. Welche Verwertungsverbote sind im einzelnen vorzusehen? Soll die Verwertung von Zufallsfunden beim Einsatz jener Methoden und Mittel generell zulässig sein?

9. Wie gedenkt die Bundesregierung den Prinzipien der Normenklarheit, der Verhältnismäßigkeit und der Zweckbindung Geltung zu verschaffen?

10. Welche organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen (insbesondere Richtervorbehalt und Kontrollbefugnisse des Datenschutzbeauftragten) sind bei strafprozessualen Befugnisnormen vorzusehen, um die Persönlichkeitsrechte Betroffener zu wahren?

11. Welche Aufklärungs-, Auskunfts- und Löschungspflichten in bezug auf Daten, die bei der Strafverfolgung gewonnen wurden, sollen bestehen

    a) bei rechtskräftig Verurteilten,

    b) bei Verdächtigen, bei denen das Strafverfahren ohne rechtskräftige Verurteilung abgeschlossen wurde,

    c) bei Zeugen,

    d) bei sonstigen Dritten?

12. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes vom 9. Juli 1985 (NJW 1986, 915), wonach kriminalpolizeiliche personenbezogene Sammlungen ohne die gebotene gesetzliche Regelung nur „für eine gewisse Übergangszeit hingenommen werden müssen", und ist diese Übergangszeit nach Ansicht der Bundesregierung zwischenzeitlich abgelaufen, gegebenenfalls in bezug auf eine Novellierung der StPO unter Datenschutzgesichtspunkten überhaupt?

13. Teilt die Bundesregierung die vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz in dessen 9. Tätigkeitsbericht (Drucksache 10/6816, S. 58ff.) geäußerten Bedenken über Art und Umfang der Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten im Bundeskriminalamt, insbesondere in bezug auf die Datei APIS? Wie und wann sollen die Vorschläge des Bundesbeauftragten für den Datenschutz berücksichtigt werden?

C. Verhältnis Polizei/Staatsanwaltschaft

1. Wie sind Datenerhebung, Speicherung und Verarbeitung bei der Strafverfolgung einerseits und zu präventiv-polizeilichen Zwecken andererseits hinsichtlich der Befugnisnormen, aber auch technisch und organisatorisch voneinander zu trennen?

2. Wie grenzt die Bundesregierung die Kompetenzen von Staatsanwaltschaft und Polizei ab? Ist bei einer „vorbeugenden Bekämpfung von

Straftaten" durch die Polizei unter Anwendung der in Frage B. 6 aufgezählten Methoden eine Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft für die Strafverfolgung und ihre Herrschaft über die gewonnenen und verarbeiteten Daten noch gegeben? Was versteht die Bundesregierung unter „vorbeugender Bekämpfung von Straftaten"?

3. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß der Staatsanwaltschaft aufgrund ihrer alleinigen Sachleitungsbefugnis im Ermittlungsverfahren die Herrschaft über die bei der Strafverfolgung gewonnenen und übermittelten Daten zusteht, und wie gedenkt die Bundesregierung diese Befugnis der Staatsanwaltschaft gesetzlich zu sichern?

4. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß der ermittelnden Staatsanwaltschaft von den Polizeibehörden keine im Zusammenhang mit der Strafverfolgung erhobenen, gespeicherten, verwerteten und übermittelten Daten vorenthalten werden dürfen, und sieht sie insoweit in der derzeitigen Praxis ein Defizit, z. B. bei „eigenen Unterlagen" der Polizei?

D. Akteneinsichtsrecht

Wie sind unter Datenschutzgesichtspunkten die Akteneinsichtsrechte der Verteidigung und von Rechtsanwälten, des verteidigerlosen Beschuldigten, von Privat- und Nebenklägern, von öffentlichen Stellen und von Privaten (z. B. für wissenschaftliche Zwecke) zu regeln?

E. Justizmitteilungen

1. Hält die Bundesregierung eine gesetzliche Regelung der Justizverwaltungsvorschriften MiStra, RiVASt und MiZi für erforderlich?

2. Welche Vorschriften der RiVASt hält die Bundesregierung im einzelnen aufgrund des „Volkszählungsurteils" für entbehrlich, welche für gesetzlich regelungsbedürftig? Mit welchem Inhalt im einzelnen?

3. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz in dessen 9. Tätigkeitsbericht (vgl. Drucksache 10/6816, S. 19), daß der vom Bundesjustizminister vorgelegte Diskussionsentwurf eines „Justizmitteilungsgesetzes" unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten „einer näheren Prüfung vor allem im Hinblick auf Normenklarheit, Praktikabilität und Transparenz" bedarf? Wie im einzelnen will die Bundesregierung eine größere Normenklarheit, Praktikabilität und Transparenz in einem Justizmitteilungsgesetz erreichen?

4. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, daß ein Justizmitteilungsgesetz und/oder Verfahrensgesetze auch Regelungen darüber enthalten müssen, in welchem Umfang der Inhalt von Straf- oder Zivilverfahrensakten mitgeteilt werden darf? Unter welchen Voraussetzungen, an welche Stellen, zu welchen Zwecken und in welchem Umfang sollen öffentlich verkündete Entscheidungen mitgeteilt werden dürfen?

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß Betroffene grundsätzlich darüber zu unterrichten sind, welchen Stellen Mitteilungen aus gerichtlichen Verfahren zugeleitet worden sind? Wann soll dies nicht gelten? Soll eine Vorabunterrichtung und Anhörung erfolgen?

6. Welche Mitteilungen sollen vom Richter oder Staatsanwalt angeordnet werden, welche von Beamten des gehobenen oder mittleren Dienstes?

7. Welche Mitteilungspflichten zum Zwecke der Bekämpfung illegaler Beschäftigung sind vorzusehen? Sind insoweit Mitteilungen der Zivilgerichte (Arbeitsgerichte) erforderlich?

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz in dessen 9. Tätigkeitsbericht, daß neben einer Neuregelung der Mitteilungen ergänzend bereichsspezifische Vorschriften über Aufgaben und Befugnisse der Empfängerbehörden treten müssen? Welche bereichsspezifischen Vorschriften im einzelnen hält die Bundesregierung insoweit für erforderlich?

9. Welche technischen und organisatorischen Sicherungen der Datenübermittlung sollte ein Justizmitteilungsgesetz vorsehen?

10. Wie soll die in der MiStra geregelte Mitteilungspflicht über Tatsachen, die zu Maßnahmen z. B. disziplinärer, standes- oder berufs-

rechtlicher Art gegen Angehörige bestimmter Berufe Anlaß geben können, gesetzlich geregelt werden? Wie sind in diesem Zusammenhang Mitteilungen über Tatsachen zu regeln, die in einem Strafverfahren behauptet oder bekanntwerden, das sich gegen Dritte richtet?

11. Wann und unter welchen Voraussetzungen sind Mitteilungen in Strafsachen zu vernichten, wenn und soweit sie für den vorgesehenen Zweck nicht mehr benötigt werden?

12. Bis wann kann mit der Vorlage eines Gesetzentwurfs gerechnet werden, der eine Neuregelung der StPO insgesamt und der erwähnten Justizverwaltungsvorschriften unter Berücksichtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zum Inhalt hat?

I.

Die Bundesregierung ist sich der gesetzgeberischen Verantwortung, die sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, 1) ergibt, bewußt. Sie hat deshalb unverzüglich nach Verkündung des Urteils die erforderlichen Prüfungen eingeleitet. Sie ist zuversichtlich, daß sie noch in dieser Legislaturperiode einen Entwurf zur Novellierung der Strafprozeßordnung sowie einen Entwurf eines Justizmitteilungsgesetzes vorlegen kann, die u. a. die aus dem Urteil abzuleitenden Folgerungen zur Reform des Strafverfahrensrechts und des Gerichtsverfassungsgesetzes ziehen.

II.

1. Die Bundesregierung teilt im Grundsatz die in der Vorbemerkung zur Großen Anfrage unter 1. wiedergegebene Auffassung über die Bedeutung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Welche Folgerungen sich aus dem Volkszählungsurteil für die Bereiche der öffentlichen Sicherheit und der Rechtspflege im einzelnen ergeben, ist bisher nicht abschließend geklärt. Die Schaffung klarer Rechtsgrundlagen für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten in der Strafrechtspflege ist – unabhängig von den verfassungsrechtlichen Anforderungen im einzelnen – jedenfalls aus rechtspolitischen Gründen wünschenswert.

   Die Bundesregierung weist ergänzend auf folgendes hin:

   Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil deutlich gemacht, daß die Verfügung über personenbezogene Daten nicht allein der Entscheidung des einzelnen unterliegt, sondern daß auch das Interesse der Allgemeinheit berücksichtigt werden muß. Es hat hierzu ausgeführt: „Dieses Recht auf ‚informationelle Selbstbestimmung' ist nicht schrankenlos gewährleistet. Der einzelne hat nicht ein Recht im Sinne einer absoluten, uneingeschränkten Herrschaft über ‚seine' Daten; er ist vielmehr eine sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft entfaltende, auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit. Information, auch soweit sie personenbezogen ist, stellt ein Abbild sozialer Realität dar, das nicht ausschließlich dem Betroffenen allein zugeordnet werden kann. ... Grundsätzlich muß daher der einzelne Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen" (BVerfGE 65, 1, 43f.).

Das Interesse der Allgemeinheit an der Gewährleistung einer funktionstüchtigen Strafrechtspflege ist als ein wichtiger Verfassungswert vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung anerkannt worden (vgl. BVerfGE 46, 214, 222ff. m.w.N.). Dieses Allgemeininteresse rechtfertigt Einschränkungen des Rechts des einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung.

2. Für das Strafverfahrensrecht ergibt sich aus den vom Bundesverfassungsgericht für Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dargelegten Anforderungen insbesondere, daß die Erhebung personenbezogener Daten sowie deren Verwendung und die Fahndung nach Verdächtigen näher geregelt werden sollten. In diesem Zusammenhang sind vor allem präzise Rechtsgrundlagen für neue Fahndungsmethoden zu schaffen.

   Besonders schwierige Probleme ergeben sich bei der bereichsspezifischen Regelung der Verwendungszwecke. Hier muß einerseits dem Bestimmtheitsgrundsatz Rechnung getragen, andererseits aber auch eine schwer übersehbare Fülle von Detailnormen vermieden werden, die letztlich nicht der Normenklarheit dienen würden und einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Grundrecht des einzelnen und dem Allgemeininteresse erschweren könnte. Der Gesetzgeber wird daher das rechte Maß zwischen Detailregelungen und hinreichend begrenzten Generalklauseln finden müssen. Je stärker in den Grundrechtsbereich eingegriffen wird, um so präzisere Regelungen werden erforderlich sein.

   Bei der Formulierung bereichsspezifischer Verwendungsbestimmungen ist zu beachten, daß bei der gebotenen Abwägung am Maßstab der Verhältnismäßigkeit sowohl die Art der Daten und ihre Sensibilität sowie die besonderen Umstände der Erhebung als auch die Bedeutung der Verwendungszwecke berücksichtigt werden müssen. Bei Übermittlungsregelungen macht dies die Berücksichtigung der Eigenart unterschiedlicher Rechtsbereiche und eine Abstimmung der Regelungen auf der Übermittler- und der Empfängerseite erforderlich, die umfangreiche Vorarbeiten voraussetzt.

3. Die bisher auf Verwaltungsanordnungen des Bundes und der Länder beruhenden Mitteilungen in Straf- und in Zivilsachen (MiStra und MiZi) sollen unter Beachtung der sich aus dem Volkszählungsurteil ergebenden Anforderungen gesetzlich geregelt werden.

III.

Eine Reform wesentlicher Bereiche des strafprozessualen Ermittlungsverfahrens erscheint – abgesehen von den vorgenannten verfassungsrechtlichen Erwägungen – auch aus den Gesichtspunkten der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit sowie insbesondere aus strafprozessual-systematischen Gründen angezeigt. Die Strafprozeßordnung enthält keine Generalermächtigung zum Eingriff in die Individualrechtsgüter. Das Gesetz erteilt den Strafver-

folgungsorganen einen umfassenden Auftrag zur Aufklärung und Verfolgung strafbarer Handlungen (§§ 152 Abs. 2, 160, 163 Abs. 1 StPO) und folgt im übrigen der Methode der Aufzählung einzelner Eingriffsermächtigungen, die nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unterschiedlich ausgestaltet sind.

Hiervon ausgehend werden für moderne Ermittlungsmethoden, wie

— die Rasterfahndung, deren Zulässigkeit derzeit aus den §§ 94, 103, 110, 161 ff. StPO abgeleitet wird,

— die Polizeiliche Beobachtung, dier derzeit auf die Polizeidienstvorschrift 384.2 nebst Einführungserlaß in Verbindung mit den §§ 161 ff. StPO gestützt wird,

— bestimmte Methoden der Fahndung, wie z. B. die Öffentlichkeitsfahndung mit Hilfe von Publikationsorganen, deren Zulässigkeit aus § 131 StPO gefolgert wird,

— und den Einsatz Verdeckter Ermittler, der auf die §§ 161 ff. StPO gestützt wird,

klare, spezielle, gesetzliche Grundlagen geschaffen. Im Zusammenhang damit empfiehlt es sich, die Zulässigkeit hergebrachter Ermittlungsmethoden, wie z. B. der längerfristigen Observation und des Einsatzes technischer Aufklärungsmittel, eindeutig zu regeln.

Darüber hinaus ist es nach Auffassung der Bundesregierung angebracht, § 161 StPO zu einer Generalermittlungsklausel auszugestalten; § 163 StPO ist einer solchen Änderung des § 161 StPO anzupassen. Denn die Strafprozeßordnung enthält – wie ausgeführt – neben den einzelnen speziellen Eingriffsermächtigungen keine umfassende Handlungs- und Eingriffsermächtigung, die eine Befugnis zu denjenigen Ermittlungshandlungen und -eingriffen in Rechte des Bürgers gibt, die von den Einzeleingriffsregelungen nicht erfaßt werden. Eine abschließende legislatorische Beschreibung und Regelung all dieser sonstigen Ermittlungshandlungen und -eingriffe in einer oder in mehreren Befugnisnormen war und ist angesichts der sich ständig ändernden Erscheinungsformen der Kriminalität und der Notwendigkeit, ihr in angemessener Weise zu begegnen, nicht möglich. Daher kann, soweit es um weniger gewichtige Eingriffe in Grundrechte geht, auf eine Regelung auf der Grundlage einer Generalklausel nicht verzichtet werden. Eine solche – bisher fehlende – Generalklausel ist angebracht, um eine ausreichende, strafprozessuale Grundlage für die Erfüllung der den Strafverfolgungsbehörden zugewiesenen Aufgaben zu schaffen.

Die Datenerhebung bei Versammlungen kann, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 angemerkt hat, insofern in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit eingreifen, als Personen dadurch von der Teilnahme an Versammlungen abgeschreckt werden könnten (vgl. auch BVerfGE 69, 315, 349). Das gilt jedenfalls dann, wenn für einen Eingriff unmittelbar an die Teilnahme an der Versammlung angeknüpft wird. Erfolgt

ein solcher Eingriff aber nur bei Gelegenheit einer Versammlung, etwa zur Identifizeirung eines Straftäters, so dürfte Artikel 8 GG noch nicht berührt sein, wohl aber unter Umständen das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Artikel 2 GG). Nur für diesen Fall soll zu Zwecken des Strafverfahrens eine Eingriffsermächtigung geschaffen werden. Dies wird durch eine Umgestaltung des § 161 StPO in eine Generalermittlungsklausel sowie eine entsprechende Anpassung des § 163 StPO geschehen.

IV.

Die Bundesregierung hält es im Hinblick auf die Vorbemerkungen zur Großen Anfrage für erforderlich, klarstellend darauf hinzuweisen, daß sie unverzüglich nach Verkündung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 die erforderlichen Schritte zur Vorbereitung von gesetzgeberischen Maßnahmen eingeleitet hat. Nach einer gründlichen Analyse des Urteils ist für den Bereich des Strafverfahrensrechts im Jahre 1984 ein Problempapier zu den rechtlichen Grundlagen für Fahndungsmaßnahmen, Fahndungshilfsmittel und für die Akteneinsicht im Strafverfahren mit ersten Gesetzgebungsvorschlägen, insbesondere zur Rasterfahndung, zur Polizeilichen Beobachtung, zur Einführung einer „Ermittlungsgeneralklausel", zum Recht der Fahndung im allgemeinen sowie zum Recht der Akteneinsicht, erarbeitet und im Mai 1985 den Landesjustizverwaltungen, dem Bundesgerichtshof, dem Generalbundesanwalt sowie dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz zugeleitet worden.

Noch vor Eingang der letzten der von den Ländern erbetenen Stellungnahmen ist im Hinblick auf die Eilbedürftigkeit und die Bedeutung der Sache Anfang 1986 auf der Grundlage des Problempapiers und der bis dahin eingegangenen Stellungnahmen ein Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Regelung der rechtlichen Grundlagen für Fahndungsmaßnahmen, Fahndungshilfsmittel und für die Akteneinsicht im Strafverfahren erstellt und im August 1986 den Landesjustizverwaltungen, dem Bundesgerichtshof, dem Generalbundesanwalt sowie dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz zugeleitet worden; dieser Arbeitsentwurf stellt nicht nur eine Überarbeitung der Vorschläge des Problempapiers dar, sondern enthält darüber hinausgehend einen ersten Gesetzgebungsvorschlag zur gesetzlichen Regelung der längerfristigen Observation unter Einsatz technischer Überwachungsmittel.

Dieser Arbeitsentwurf ist im Oktober 1986 mit den Landesjustizverwaltungen erörtert worden. Außerdem haben der Generalbundesanwalt und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz Stellung genommen.

Auf der Grundlage dieser Stellungnahmen werden die Vorschläge des Arbeitsentwurfs derzeit überarbeitet und ergänzt. Außerdem hat die Bundesregierung die Länder um Übermittlung rechtstatsächlicher Erkenntnisse zu den im Arbeitsentwurf vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen für Fahndungsmaßnahmen und Fahndungshilfsmittel gebeten. Diese Erkenntnisse werden in der weiteren Bearbeitung des Arbeitsentwurfs Berücksichtigung finden müssen.

Parallel zu diesen Maßnahmen hat die Bundesregierung die bereits vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts eingeleiteten Beratungen über die Zulässigkeit des Einsatzes Verdeckter Ermittler und ihrer operativen Maßnahmen und die Notwendigkeit der Schaffung klarer gesetzlicher Grundlagen hierzu intensiviert. Sie hat

— aufgrund der Beratungen einer 1984 eingesetzten Gemeinsamen Kommission aus Vertretern der Justiz- und Innenverwaltungen des Bundes und der Länder und

— nach Billigung der von dieser Kommission erarbeiteten Thesenpapiere durch die Justizministerkonferenz sowie die Ständige Konferenz der Innenminister im September /Oktober 1985,

— auf der Grundlage eines gemeinsamen Beschlusses der Konferenzen, wonach der Bundesminister der Justiz sowie der Bundesminister des Innern gebeten werden, Vorschläge für Rechtsgrundlagen über die Zulässigkeit des Einsatzes Verdeckter Ermittler und ihrer operativen Maßnahmen unter Beteiligung der Justiz- und Innenverwaltungen der Länder zu erarbeiten,

die erforderlichen Vorarbeiten hierzu getroffen. Die Gemeinsame Kommission hat erste Vorschläge zur Regelung der Zulässigkeit des Einsatzes Verdeckter Ermittler und ihrer operativen Maßnahmen erarbeitet. Mit dem Abschluß der Arbeiten der Gemeinsamen Kommission ist 1988 zu rechnen.

Desweiteren sind die Arbeiten zur Schaffung allgemeiner strafprozessualer Regelungen über die Speicherung, Nutzung und Übermittlung von in Strafverfahren ermittelten Erkenntnissen aufgenommen und entsprechende Gesetzgebungsvorschläge den Ländern und dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz zur Stellungnahme zugeleitet worden.

Schließlich hat die Bundesregierung die Prüfung sonstiger datenschutzrechtlich begründeter Anregungen zu Änderungen Strafprozeßordnung aufgenommen, die die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz im November 1986 erarbeitet hat und die der Bundesregierung durch Schreiben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz vom 25. Februar 1987 übermittelt worden sind.

All diese bisher erarbeiteten und noch zu verbessernden sowie die entsprechend den vorstehenden Ausführungen noch zu erarbeitenden Gesetzgebungsvorschläge sind Elemente eines in sich geschlossenen gesetzgeberischen Gesamtkonzepts der Bundesregierung zur Novellierung der Strafprozeßordnung.

Auch in bezug auf die gesetzliche Regelung der Mitteilungen in Straf- und Zivilsachen stellt die Bundesregierung klar, daß sie bereits im Januar 1984 die Arbeiten für die Umsetzung des Volkszählungsurteils in diesem Bereich aufgenommen hat. Zunächst wurden in Zusammenarbeit mit den Ländern die in der gesamten

Rechtsordnung angesiedelten bereichsspezifischen Aufgaben der Mitteilungsempfänger aufgelistet, für deren Erfüllung Mitteilungen ergehen. Die Liste umfaßt allein für den Bereich der Mitteilungen in Strafsachen mehrere tausend Einzelregelungen. Nach Beendigung dieser wegen ihres außerordentlichen Umfangs sehr zeitraubenden Arbeit mußte ein Modell erarbeitet werden, das unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Grenzen der Gesetzgebungskompetenz eine bundesgesetzliche Regelung auch für die Übermittlung von Informationen aus dem Strafverfahren für landesrechtliche Aufgaben erlaubt und dabei gleichzeitig dem Gebot der Normenklarheit gerecht wird. Nach der Entwicklung mehrerer unterschiedlicher Regelungsmodelle und deren Diskussion hat sich die Konferenz der Justizminister und -senatoren des Bundes und der Länder im September 1985 einstimmig für das Regelungsmodell entschieden, das dem im Juli 1986 fertiggestellten Diskussionsentwurf eines Justizmitteilungsgesetzes zugrunde liegt.

Dieser Entwurf wird anhand der bereits eingegangenen sowie der – bei erheblicher Fristüberschreitung – noch erwarteten Stellungnahmen zum Referentenentwurf ausgearbeitet werden mit dem Ziel, das Gesetzgebungsverfahren bis zum Ablauf dieser Wahlperiode abzuschließen.

V.

1. Die Bundesregierung ist – wie vorstehend dargelegt – der Auffassung, daß insbesondere für die Anwendung bestimmter Ermittlungsmethoden und Fahndungsmittel durch Strafverfolgungsbehörden sowie die Übermittlung personenbezogener Daten aus dem Strafverfahren spezielle gesetzliche Grundlagen zu schaffen sind. Dies gilt vor allem für die Rasterfahndung, die Polizeiliche Beobachtung, den Einsatz Verdeckter Ermittler und die Öffentlichkeitsfahndung mit Hilfe von Publikationsorganen.

   Unabhängig davon, inwieweit eine Notwendigkeit zur Schaffung spezieller gesetzlicher Regelungen aus dem Volkszählungsurteil folgt, sind die genannten Strafverfolgungsmaßnahmen bis zur Schaffung solcher Rechtsgrundlagen jedenfalls nicht unzulässig.

   Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung anerkannt, daß in Fällen einer gewandelten Verfassungsinterpretation eine Regelungslücke für eine Übergangszeit ausnahmsweise hinzunehmen ist, um dem Gesetzgeber Gelegenheit zu der erforderlichen Regelung zu geben (BVerfGE 41, 251, 266f.; 58, 257, 280f. m.w.N.). Diese Rechtsprechung beruht auf der Erwägung, daß eine sonst eintretende Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als die vorübergehende Aufrechterhaltung des früheren Zustandes.

   Soweit diese Rechtsprechung hier relevant ist, ist nach Auffassung der Bundesregierung davon auszugehen, daß die Übergangszeit noch nicht abgelaufen ist. Angesichts der Bedeutung

der Materie, der Komplexität und des Umfangs der erforderlichen Regelungen und der hierzu notwendigen Vorarbeiten muß dem Gesetzgeber ein längerer Zeitaum für eine Neuregelung zur Verfügung stehen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß im Lichte des Volkszählungsurteils auch in anderen Bereichen Regelungen erforderlich sind, die einen engen Bezug zu den im Strafverfahrensrecht geplanten Regelungen haben und deshalb in den Abstimmungsprozeß einzubeziehen sind. Dies gilt in besonderem Maße für die vorgesehene Novellierung der Polizeigesetze in Bund und Ländern, aber auch für die beabsichtigte Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes, dem als Grundsatz- und Auffangregelung für alle bereichsspezifischen Datenschutzregelungen große Bedeutung zukommt.

Die Anerkennung der Notwendigkeit, eine Regelungslücke für eine Übergangszeit hinzunehmen, bedeutet allerdings nicht, daß während der Übergangszeit die bisherige Praxis ohne weiteres so fortgesetzt werden darf, als sei sie verfassungsrechtlich unbedenklich. Bis zur Herstellung eines verfassungsmäßigen Zustandes reduzieren sich vielmehr die Befugnisse der Behörden und Gerichte zu Eingriffen in verfassungsrechtlich geschützte Positionen auf das, was im konkreten Fall für die geordnete Weiterführung eines funktionsfähigen Betriebes unerläßlich ist (BVerfGE 41, 251, 267). In dem hierdurch gezogenen Rahmen sind Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden weiterhin zulässig. Als Rechtsgrundlage kommt für die Übergangszeit eine entsprechende Anwendung der bereits genannten Vorschriften der Strafprozeßordnung, insbesondere der §§ 94ff., 131, 161ff. StPO in Betracht.

2. Aus dem Vorstehenden ergibt sich auch: die Bundesregierung ist der Auffassung, daß ein wirksamer Datenschutz, der dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung trägt, nur innerhalb eines in sich geschlossenen gesetzgeberischen Gesamtkonzepts, das eine Novelle der StPO und einschlägiger Justizverwaltungsvorschriften einschließt, verwirklicht werden kann. Es widerspricht nicht einem solchen Gesamtkonzept, daß den Strafverfolgungsbehörden punktuell für bestimmte Ermittlungsmethoden und Fahndungsmittel zusätzliche gesetzliche Befugnisse erteilt worden sind. Der insoweit angesprochene § 163d StPO, für dessen vorgezogene Regelung in Zusammenhang mit der Neuregelung im Paß- und Personalausweisrecht ein unaufschiebbares gesetzgeberisches Bedürfnis bestand, präjudiziert die notwendige umfassende strafverfahrensrechtliche Regelung des Problembereichs auf der Grundlage eines Gesamtkonzepts nicht. Er regelt nur einen ganz bestimmten Fall, so daß bei anderen Fahndungsmaßnahmen auch andere Regelungen hinsichtlich des zu beachtenden Verfahrens oder hinsichtlich des Kreises der in Betracht kommenden Delikte möglich bleiben.

   Diese Auffassung hat auch die Mehrheit des Innenausschusses des Deutschen Bundestages in ihrem Bericht vom 27. Februar 1986 (Drucksache 10/5128) vertreten.

3. Eine auf die Einzelfragen der Großen Anfrage zur Reform der Strafprozeßordnung noch näher eingehende Stellungnahme ist der Bundesregierung im Hinblick auf den dargelegten Stand der Gesetzgebungsarbeiten nicht möglich. Eine solche Stellungnahme unterliefe das im Besonderen Teil der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO II) vorgesehene Beteiligungsverfahren; sie würde insbesondere die Bundesregierung in ihrer Pflicht einschränken, bei ihren Überlegungen darüber, was in den späteren Regierungsentwürfen in Einzelheiten zu regeln ist, die Erwägungen und Anregungen der weiterhin zu beteiligenden Landesjustizverwaltungen, der Verbände und des Bundesbeauftragten für den Datenschutz aufzugreifen und gegebenenfalls in die Regierungsentwürfe einfließen zu lasen. Gleiches gilt für das Justizmitteilungsgesetz.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333